

Le Président du Reich

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le Samedi 25 Novembre 1922, à 2 heures

PAR

Louis de SALLIER DUPIN

Président : M. E. CHAVEGRIN, *Professeur.*
Suffragants : MM. GIDEL, *Professeur.*
MESTRE, *Chargé de Cours.*



PARIS

Librairie **ROUSSEAU & C^{IE}**, Editeurs

14, RUE SOUFFLOT, ET RUE TOULLIER, 13

—
1922

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

**La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses ;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.**

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

Le Président du Reich

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le Samedi 25 Novembre 1922, à 2 heures

PAR

Louis de SALLIER DUPIN

Président : M. E. CHAVEGRIN, Professeur.

Suffragants } MM. GIDEL, Professeur.
MESTRE, Chargé de Cours.



PARIS

Librairie **ROUSSEAU & C^{IE}**, Editeurs

14, RUE SOUFFLOT, ET RUE TOULLIER, 13

—
1922



CHAPITRE PREMIER

Principes directeurs suivant lesquels la Constitution de Weimar a créé la Présidence du Reich Les caractéristiques de l'élection par le Peuple

Les événements graves, qui ont suivi la chute de l'Empire allemand et précédé l'Assemblée de Weimar du 6 février 1919, sont connus. Ils ont été décrits dans plusieurs ouvrages, publiés depuis la guerre.

Nous n'insisterons donc pas sur la révolution allemande d'octobre 1918, la proclamation de la République et la formation d'un gouvernement provisoire par les socialistes majoritaires.

Notre étude portera uniquement sur le Président du Reich.

En organisant leur République, les allemands avaient à choisir entre deux types de présidence :

1^o Le type américain qui isole autant que possible le Président des Chambres, en ne le faisant point élire par elles et *en lui permettant de gouverner par des ministres qui ne sont pas leurs hommes.*

2^o Le type français selon lequel le Chef d'Etat tient ses

pouvoirs du Parlement et *ne peut avoir* que les ministres qui possèdent la *confiance de la majorité*.

Dans les deux cas la composition du ministère est chose essentielle.

C'est par là, autant que par son origine, que le Président est ou non indépendant de la représentation nationale.

Appelé à opter entre les deux modes, les Constituants de 1919 n'ont adopté pleinement ni l'une ni l'autre.

La Constitution allemande a été basée sur la *souveraineté du peuple* et l'idée dominante a été de créer un « *Président fort* ».

Un chef d'Etat puissant était nécessaire en Allemagne où le peuple veut être gouverné.

A la fin de 1918, une grande partie de l'opinion inclinait d'ailleurs en faveur de la Constitution américaine. On souhaitait un chef d'Etat qui puisse agir et représenter le Reich avec l'autorité et l'indépendance d'un Wilson.

M. Brunet dans son ouvrage sur « La Constitution allemande » rappelle les raisons qui ont cependant empêché les Constituants allemands de s'inspirer du système américain. « La Constituante voulait instaurer en Allemagne le régime parlementaire ; tandis qu'en Amérique la Chambre des représentants n'a d'action qu'en matière législative et que l'exécutif tout entier est entre les mains du Président, la Constituante avait résolu de donner au Reichstag le droit de collaborer à l'action exécutive et d'exercer un contrôle sur l'administration. D'autre part, le Président américain nomme lui-même son cabinet sans se soucier de savoir si

ses ministres jouissent ou non de la confiance de la Chambre, devant laquelle ils ne sont pas responsables. Il est investi d'une toute puissance dangereuse incompatible avec le régime parlementaire ».

Le système américain fut donc rejeté. Les partis de la Gauche le combattirent, avec âpreté, car ils craignaient d'instituer dans leur République un pouvoir personnel, ressemblant trop à celui qu'ils avaient subi sous le régime précédent.

Mais le Président du Reich ne devait pas davantage ressembler au Président de la République française qui correspondait encore moins à l'idée du « Président fort ». Pour les Constituants de Weimar le chef d'Etat français élu par l'Assemblée nationale n'est qu'une figure purement représentative, le Parlement ayant acquis un pouvoir tout puissant. Le système français était unanimement condamné en Allemagne où l'on eût l'opinion du professeur Resdlob d'après lequel « le parlementarisme en France est complètement abâtardi ».

L'Allemagne fut donc obligée de créer un nouveau type de chef d'Etat, différent de ceux déjà existants et répondant à ses desiderata personnels. Il s'agissait de créer un vrai parlementarisme se différenciant du parlementarisme français jugé défectueux en bien des points.

En France, les parlementaires sont élus par le peuple ; ils exercent leur mandat pendant quatre ans, durant lesquels les électeurs perdent tout pouvoir d'action.

Les Constituants allemands ont au contraire voulu que

les parlementaires restent soumis au contrôle de leurs électeurs. Ils ont délégué le Président pour exercer ce contrôle.

La nouvelle Constitution s'est préoccupée de donner au pouvoir exécutif des droits suffisamment forts pour faire contrepoids au pouvoir législatif.

Il importait cependant de ne pas donner au Président « une autorité telle qu'il puisse en abuser, dominer ou annihiler les droits du Parlement et instituer un régime anti-démocratique ».

La Constitution allemande a résolu le problème en assurant au Président une situation personnelle très forte. « *Le Président du Reich est élu par le peuple allemand tout entier* » (art. 41, § 1). Quelles sont les particularités d'une présidence issue de l'élection du peuple.

Un Président élu dans ces conditions ne trouve pas son unique appui dans les partis politiques, il peut donc dans une certaine mesure et dans certains cas s'en rendre indépendant, ce qui apparaîtrait impossible à un Président élu par les Chambres.

Pour qu'il fut complètement indépendant vis-à-vis des partis, il faudrait que ses ministres ne fussent pas responsables devant le Parlement, or cette responsabilité existe dans la Constitution allemande. Il est donc obligé dans son action personnelle de compter avec les partis.

Tocqueville, un des auteurs de la Constitution française de 1848, qui prônait un Président élu par le peuple, a exprimé cette idée, dans un discours à la Chambre des députés : « Ce qui fait que le pouvoir exécutif, malgré sa

dépendance légale, pourra jouir d'un certain poids dans les affaires, s'il est élu par la nation, savez-vous quoi, messieurs ? C'est qu'à côté de cet être si faible, on voit marcher la grande ombre du peuple, qui plane en quelque sorte sur lui, qui fait sa seule force. Retirez-le lui et, aux termes de la Constitution il ne lui reste rien » (1).

L'élection par le peuple respecte davantage le principe de l'autorité. L'auteur allemand Jellineck est d'avis que le pouvoir exécutif ne doit pas dépendre des parlementaires. Dans son œuvre « Staatslehre » (page 728), il écrit au sujet du régime français : « Au point de vue juridique, le Président dépend des Chambres, qui peuvent à tout moment modifier sa situation légale. Au point de vue politique, il en dépend également, car il doit plaire au Parlement, s'il veut avoir des chances d'être élu à nouveau ».

L'indépendance du Président est particulièrement nécessaire dans les démocraties qui n'ont qu'une Chambre. Le Président représente en effet le seul contrepoids vis-à-vis du Parlement.

Cette idée n'est pas nouvelle et Montesquieu, dans « l'Esprit des Lois » disait que « celui qui détient le pouvoir est tenté de mal employer sa puissance ; il irait trop loin, s'il n'était pas limité. Pour que cette possibilité n'existe pas, les rapports doivent être réglés de telle sorte qu'un pouvoir limite l'autre ».

Cette idée a été plusieurs fois exprimée au cours des

(1) « Moniteur universel », 1848, 6 octobre, page 3754,

débats de l'Assemblée Nationale de Weimar. Entre autres le député Spahn déclarait : « Dans un système parlementaire n'ayant qu'une Chambre, un contrepoids est nécessaire pour éviter des décisions excessives, irraisonnées, prises par cette unique Chambre. Ce contrepoids repose dans la situation du Président du Reich. Mais si le Président doit être un contrepoids, il doit être indépendant du Reichstag ; il doit recevoir son mandat par la voix du peuple ».

Le pouvoir exécutif et législatif sont appelés tous deux par la confiance du peuple. Ils se considèrent tous deux comme l'expression de la volonté populaire et, dans bien des cas, ils refuseront de céder bien que l'intérêt de l'Etat exigerait qu'il en fut ainsi.

Une présidence forte et indépendante peut de plus aspirer à des pouvoirs encore plus étendus que ceux prévus par la Constitution. Il est compréhensible qu'un Président ambitieux, spécialement soutenu par le peuple, éprouve le désir de passer par-dessus le Parlement et songe à faire un coup d'Etat, pour assurer le pouvoir à sa lignée.

Au cours des débats de l'Assemblée Nationale de Weimar, les partis de la Gauche avaient proposé d'exclure les princes allemands et leurs successeurs de la candidature présidentielle. Cette proposition ne trouva pas de majorité.

Mais quelle doit être la situation exacte du Président dans le mécanisme parlementaire ?

Redslob, dans son « Traité sur le Gouvernement parlementaire » estime que le pouvoir exécutif et le pouvoir

législatif doivent avoir exactement le même poids. Au-dessus de ces deux pouvoirs, le peuple exerce le contrôle qu'il confie au chef de l'Etat.

La même impartialité ne saurait exister, lorsque le Président est élu par le pouvoir législatif. « La créature est entre les mains du créateur » dit Redslob. Un sentiment de reconnaissance existe envers la corporation électorale, surtout lorsque le Président désire être réélu.

Le ministre Préuss s'est inspiré de ces principes pour réclamer avec la dernière énergie le vote par le peuple.

CHAPITRE II

L'Élection du Président. Conditions d'éligibilité Entrée en fonctions

a) *Mode d'élection. Scrutin.* — La pratique connaît deux systèmes différents suivant lesquels l'élection d'un Président de la République peut avoir lieu.

1) Election par le peuple qui peut être soit directe comme dans la France de 1848, soit indirecte comme dans les États-Unis (théoriquement du moins).

2) Election par une Assemblée.

A la Constitution de Weimar, avons-nous dit, les partisans du vote direct par le peuple ont triomphé. L'article 41 de la Constitution est ainsi rédigé.

« Le Président de la République sera élu par le peuple allemand tout entier ».

Toutefois, dès les premières réunions de l'Assemblée Nationale, la nécessité de l'élection d'un Président provisoire se révéla comme indispensable. On décida que ce Président serait élu par l'Assemblée Nationale.

Sur le mode d'élection lui-même, la Constitution allemande ne dit rien, mais elle prévoit une loi particulière qui a été promulguée depuis lors. La loi du 25 octobre 1920

fixe les modalités de détail relatives à l'élection d'un Président du Reich.

Le premier projet du Gouvernement élaboré par le secrétaire d'Etat à l'Intérieur, Hugo Preuss avait prévu pour l'article 61, paragraphe 3, le libellé suivant :

« Est élu quiconque a obtenu plus de la moitié du nombre des voix, donné dans tout le Reich. Si une telle majorité n'a pas été atteinte, une nouvelle élection doit avoir lieu entre les deux candidats, qui ont obtenu le plus de voix. Le sort décide s'il y a eu égalité de voix ».

La Commission de Constitution chargée de modifier ce premier projet, transformera ainsi le paragraphe 3. Le candidat, qui a le plus de voix est élu. La Commission désirait donc empêcher un ballottage et ses inconvénients ; elle estimait qu'une majorité relative était suffisante pour désigner le Président.

En troisième lecture de la Constitution on ne put se mettre d'accord sur ces deux projets et on laissa à l'avenir le soin de régler cette question.

La loi du 26 octobre 1920 dispose :

« Si une majorité absolue n'est pas atteinte, au premier vote, un second tour de scrutin doit avoir lieu. Cette nouvelle élection ne limite pas le nombre des candidats ; le candidat qui a le plus de voix est élu ».

Il est seulement admis, que seuls les candidats qui ont obtenu un nombre de voix appréciable, prennent part au second scrutin. Ce point n'est pas indiqué par la loi.

Alors que l'Allemagne s'est prononcée pour un Président

élu par le peuple, nous avons au contraire en France une présidence parlementaire. Le procédé de l'élection et l'époque de l'élection sont réglés de façon plus précise, par la Constitution française.

L'article 3 de la loi du 25 février 1875 dit :

« Le Président de la République est élu à la majorité absolue des suffrages par le Sénat et par la Chambre des députés, réunis en Assemblée Nationale ».

L'époque de l'élection est indiquée par l'article 3 de la loi du 16 juillet 1875 : « Un mois au moins avant le terme légal des pouvoirs du Président de la République, les Chambres devront être réunies en Assemblée Nationale pour procéder à l'élection du nouveau Président. A défaut de convocation cette réunion aurait lieu de plein droit le quinzième jour avant l'expiration de ces pouvoirs ».

b) *Eligibilité*. — L'article 41, paragraphe 2, de la Constitution fixe les conditions de l'éligibilité : « Tout Allemand âgé de plus de trente-cinq ans, est éligible ». Par le mot d'Allemand, on entend également les étrangers, naturalisés Allemands.

Au cours des débats de Weimar, on avait proposé de limiter l'éligibilité aux citoyens nés en Allemagne ou jouissant des droits civils allemands, depuis dix années au moins. Ce projet fut repoussé.

On s'est demandé si une femme pouvait être Président ? Cette question doit être résolue par l'affirmative, en effet le terme : « Chaque Allemand » est usité à d'autres endroits

de la Constitution et s'applique à : hommes et femmes. L'article 109, paragraphe 2 de la Constitution, dit par ailleurs « hommes et femmes ont principalement les mêmes droits civiques et les mêmes devoirs ».

Les anciens princes allemands peuvent être élus Présidents. Cette décision donna lieu à Weimar à des discussions violentes. Voici d'ailleurs les principales motions soumises à l'Assemblée Nationale :

1) Motion tendant à exclure définitivement de la candidature à la présidence tous les princes allemands.

2) Motion proposant leur exclusion pendant quinze années.

3) Motion excluant de la présidence seulement les princes qui régnaient au 9 novembre 1918 et leurs fils.

La première motion fut acceptée en deuxième lecture mais repoussée à la troisième.

La première motion ne fut pas énergiquement soutenue par les partis de la Gauche. Ceux-ci se rappelaient en effet que le prince Max de Bade, le dernier Chancelier du régime kaiserist, était d'orientation démocratique, bien que fils du Grand Duc régnant de Bade.

c) *Rééligibilité.* — La Constitution allemande, article 43, paragraphe 1 autorise la rééligibilité.

Cependant au cours de la discussion de cet article, on fit remarquer qu'un Président plusieurs fois réélu, risque de se créer une situation monarchique, qu'il peut être tenté de faire légitimer.

La Constitution française de 1848 avait prévu un délai de quatre ans avant la rééligibilité pour s'opposer à ce danger.

d) *Incompatibilité*. — L'article 44 de la Constitution allemande décide :

« Le Président du Reich ne peut être en même temps membre du Reichstag ». Si un député est élu Président, il doit donc déposer son mandat.

Il serait anormal de voter comme député contre une loi et de la publier en tant que Président. On ne peut être membre de la Chambre et avoir le droit de la dissoudre. Le Président doit se tenir au-dessus des partis politiques.

e) *Durée du mandat*. — « Les fonctions du Président durent sept années ». Le secrétaire d'Etat Preuss avait d'abord proposé une durée de dix années, mais ce projet fut combattu par les partis de Gauche, qui étaient d'avis que les fonctions du chef d'Etat devaient être limitées à cinq ans.

Le compromis allemand rappelle un compromis français du même genre. Lorsque les partis de Droite de l'Assemblée soutenaient une proposition déposée par Changarnier, selon laquelle le pouvoir exécutif devait être confié pour dix ans à Mac-Mahon en attendant que la Constitution fut définitivement établie.

L'esprit d'une République démocratique exige une courte période de présidence. Plus la durée de son mandat est

limitée, plus le peuple a la possibilité, dans des intervalles rapides, de reviser la politique de son Président.

La Constitution allemande prévoit cependant une possibilité particulière, pour réduire la durée du mandat : *la destitution*. Nous n'insisterons pas sur ce point, car nous aurons l'occasion d'y revenir par la suite de façon plus étendue.

La Constitution a envisagé le cas où la place du Président deviendrait libre par suite de mort, démission ou destitution. Il sera procédé immédiatement à une nouvelle élection. Le successeur est-il élu pour la durée du mandat ou pour une nouvelle période de sept années ?

Sur ce sujet, la Constitution n'est pas précise. On peut cependant admettre que, dans la pratique, il s'agit d'un nouveau mandat de sept années.

L'entrée en fonction du Président

a) *Prestation de serment par le Président.* — Selon l'article 42 de la Constitution, le Président du Reich, lors de son entrée en fonction, doit prêter devant le Reichstag, le serment suivant :

« Je jure de consacrer mes forces au bien du peuple allemand, de travailler à son accroissement, d'écarter de lui tout dommage, de garder la Constitution et les lois du Reich, de remplir mes devoirs en conscience et d'observer la justice à l'égard de chacun ». Il est permis d'ajouter un serment religieux.

Cette formule ancienne, légèrement modifiée, était le serment autrefois prononcé dans les villes de la Hanse (Hambourg, etc.).

La Constitution française ne prévoit pas de prestation de serment.

On s'explique mal que le Président du Reich soit obligé de prêter serment devant le Reichstag. Ce fait est en contradiction avec l'esprit qui a présidé à l'élaboration de la Constitution allemande. C'est un abaissement pour le Président, auquel on a cependant voulu donner des pouvoirs égaux à ceux du Parlement.

Une fraction de l'opinion regrette maintenant en Allemagne de ne pas s'être inspiré du système américain, suivant lequel le Président prête serment devant tout le peuple.

b) *Le droit aux honneurs.* — Le Président ne jouit pas d'un droit particulier aux honneurs. Il n'est qu'un citoyen mis au premier rang par la volonté du peuple et pour une période déterminée.

D'après la nouvelle Constitution allemande le Président ne peut conférer ni la noblesse, ni les titres, ni aucune décoration civile.

Aucune distinction honorifique n'est prévue dans la nouvelle République. Aucun sujet n'est même autorisé à accepter une décoration étrangère.

On a seulement admis que la croix de fer pourrait être distribuée pour des actions d'éclat, non récompensées pendant la guerre.

c) *Liste civile du Président.* — Le traitement présidentiel est inscrit au budget annuel. Il peut donc chaque année être augmenté ou diminué.

Cette question a été discutée à l'Assemblée Nationale, pendant la séance du 29 mars 1919. Après une grande discussion, on accorda au Président 100,000 marks de traitement et 500,000 marks pour sa maison.

Le budget de l'année 1922 prévoit pour le traitement et la maison du Président : 2 millions 643 mille marks. Des augmentations ont été faites par la suite, lors de la chute catastrophale du mark. L'Assemblée Nationale étudia les possibilités d'accorder une pension au Président.

On estima « que le Président, après l'exécution de son mandat ne devait pas avoir de craintes pour son existence future et qu'il fallait lui donner les moyens de mener une existence honorable ».

Une loi devait régler cette question, mais n'a pas encore été mise à l'étude.

La Constitution française ne prévoit rien à ce sujet.

CHAPITRE III

Le Pouvoir exécutif et le Pouvoir législatif en présence

Lors de la création de la nouvelle République, les partis de Gauche se seraient donné un éclatant démenti, s'ils n'avaient établi dans le Reich le gouvernement parlementaire qu'ils réclamaient depuis de longues années. Ils se sont arrêtés à une conception hybride. *Président élu par le peuple, mais ne pouvant gouverner que par des hommes en qui le Reichstag a confiance.*

Cette association de deux traits si opposés n'entraînera-t-elle pas des luttes entre le Législatif et l'Exécutif ?

Le chef de l'Etat qui doit faire la politique du Parlement, puisqu'il n'a que des ministres parlementaires, n'essaiera-t-il pas d'avoir sa politique à lui en opposant la volonté de la nation, dont il se dira l'organe, à celle du Reichstag ?

Les Allemands ont prévu ces conflits et la Constitution donne à chacun des deux adversaires des armes contre l'autre.

Les pouvoirs du Président sont d'ordres différents. Il a *des attributions exécutives ; des attributions d'ordre législatif ; il exerce enfin une action sur le Reichstag* (1).

(1) *D'une part par le Veto et le Referendum et d'autre part par le*

Avant d'entrer dans le détail de ces pouvoirs, il importe de signaler nettement l'importance du *contresieging* auquel sont soumis tous les actes du Président.

Les fonctions du Président

A. Attributions exécutives

1) *Nomination et révocation des ministres, des fonctionnaires et des officiers.* — « Le Chancelier d'Empire et sur la proposition de celui-ci, les ministres d'Empire sont nommés et relevés de leurs fonctions par le Président d'Empire » (art. 33).

Le Président du Reich choisit donc le Chancelier, mais est obligé de tenir compte de l'orientation du Parlement.

La nomination et la révocation des officiers et fonctionnaires est prévue par l'article 46. « Le Président nomme et relève de leur emploi les fonctionnaires d'Empire et les officiers en tant que la loi ne dispose pas autrement. Il peut faire exercer par d'autres autorités le droit de nomination et de destitution ».

Dans son choix le Président est cependant obligé de tenir compte des connaissances antérieures, examens, etc., qui sont exigés pour l'emploi d'un poste.

En pratique, pour la nomination des fonctionnaires et des officiers, les ministres soumettent au Président des listes qu'ils approuvent.

droit de le dissoudre, attributions auxquelles correspondent les droits du Reichstag étudiés dans notre chapitre IV.

2) *Le Président du Reich et la force armée. Droit d'intervention dans les affaires des divers Etats.* — « *Le Président du Reich exerce le haut commandement sur la force armée.* » (art. 47).

Les conséquences pratiques qui découlent de ce pouvoir ne sont pas mentionnées. Il ne saurait y avoir d'analogies avec les pouvoirs d'un Kaiser, qui était maître de la guerre.

En 1875, on avait voulu promulguer en France, un projet de loi interdisant au Président de se mettre à la tête des troupes. Ce projet ne fut pas accepté, car le ministre de l'Intérieur Chaband-Latour fit à la Chambre la déclaration suivante : « Je suis autorisé à déclarer à l'Assemblée que s'il était adopté une disposition, qui empêchât le Maréchal de Mac-Mahon de tirer son épée pour défendre son pays, il n'hésiterait pas vingt-quatre heures à déposer le titre de Président de la République ».

Dans le Reich, par décret du 20 août 1919, le Président a transmis son pouvoir de commandement au ministre de la Guerre, mais s'est réservé le droit de donner des ordres urgents.

En somme, on a voulu unir dans la même main la direction de l'Etat et l'emploi de l'armée (1).

Le Président ne se sert en pratique de ses droits que pour

(1) Chaque homme de la Reichswehr, d'après un décret du 14 octobre 1919, prête le serment suivant : « Je jure fidélité à la Constitution du Reich ; je m'engage à protéger, en tout temps, en vaillant soldat, l'Etat allemand et ses institutions légales, ainsi qu'à prêter obéissance au Président du Reich et à mes supérieurs ».

réprimer des désordres, des grèves. Il peut déclarer l'Etat de siège par une simple ordonnance.

Au contraire, en France, l'Etat de siège nécessite une loi.

Le Président exerce à l'égard des Etats du Reich le pouvoir exécutif qui n'est seulement limité que par le contrôle exercé par le Reichstag.

L'article 48 de la Constitution décide : « Lorsqu'un Etat
« ne remplit pas les obligations qui lui incombent aux
« termes de la Constitution d'Empire ou des lois du Reich,
« le Président peut l'y contraindre en employant la force
« armée.

« Le Président peut, lorsque la sécurité et l'ordre public
« sont, dans l'Empire allemand, gravement troublés ou mis
« en péril, prendre les mesures nécessaires au rétablissement
« de la sécurité et de l'ordre public, au besoin intervenir en
« employant la force armée. A cet effet, il peut à titre tran-
« sitoire suspendre en tout ou en partie les droits fondamen-
« taux proclamés dans les articles 114, 115, 117, 118, 123,
« 124 et 153.

« Le Président doit sans retard porter à la connaissance
« du Reichstag toutes les mesures prises en vertu des
« alinéas 1 ou 2 du présent article. Ces mesures doivent être
« rapportées sur la demande du Reichstag.

« S'il y a péril en la demeure, le Gouvernement de pays,
« peut, pour son territoire, prendre des mesures provisoires
« de la nature de celles mentionnées à l'alinéa 2. Ces mesures
« doivent être rapportées sur la demande du Président du

« Reich ou du Reichstag. Les détails seront réglés par une « loi du Reich ».

En cas de nécessité le chef d'Etat peut prendre une série de mesures concernant la liberté des personnes, le secret des lettres et de la poste, la liberté de la presse, censure, liberté de réunion, ainsi que pour la garantie de la propriété (art. 114, 115, 117, etc. auxquels il est fait allusion plus haut).

Les pleins pouvoirs du Président lui donnent donc le moyen d'une intervention très formelle. Ses droits sont à ce point beaucoup plus considérables que ceux de l'ancien Kaiser, qui ne pouvait pas s'immiscer dans les affaires d'ordre intérieur des Etats, gouvernés alors presque tous par des Monarques.

C'est pour cette raison que, lors de la discussion de la Constitution, le vœu fut exprimé que le Président ait l'assentiment du Reichstag ou sollicité le contreseing du cabinet, pour la mise en application des mesures prévues par l'article 48.

Dans la plupart des cas, il eut été impossible de demander l'autorisation du Reichstag, car une intervention rapide est obligatoire et peut économiser du sang.

Les mesures de l'article 48 signifient une intervention directe dans les affaires des Etats et représentent une victoire de la *pensée unitaire*. Pour exercer une telle action, le Président doit avoir la confiance du peuple qui l'a porté au pouvoir.

Dans la pratique le Président a eu l'occasion de faire un large usage des pouvoirs considérables qu'il possède.

A plusieurs reprises il décrète l'Etat de siège dans différentes parties de l'Empire : à Berlin notamment du 13 janvier au 28 mai 1920.

Toute une série de dispositions particulières sont prévues pour le maintien de l'ordre. Le ministre de la Guerre est secondé par un commissaire du Gouvernement.

La Constitution n'a prévu qu'une limite aux pouvoirs très étendus du Président. Le chef d'Etat doit informer, de toutes les mesures qu'il prend en vertu de l'article 48, le Reichstag qui peut demander le retrait de ces mesures.

3) *Le Président du Reich représente le Reich dans les relations extérieures.* — D'après l'article 45 de la Constitution : « Le Président du Reich représente le Reich dans les relations internationales ; il négocie au nom du Reich les alliances et autres traités avec les puissances étrangères. Il accrédite les envoyés et les ambassadeurs ».

L'expression « représente le Reich » indique que le Président est seul à représenter l'ensemble des Etats allemands. Un ministre, Président bavarois ou wurtembergeois n'a donc pas le droit d'agir de sa propre volonté pour les relations avec les pays voisins.

L'article 78, paragraphe 1, de la Constitution du Reich est ainsi libellé : « Le soin des relations avec les Etats étrangers appartient uniquement au Reich ».

En France, l'article 3 de la Constitution de 1875 fixe : « Les envoyés et les ambassadeurs des puissances étrangères sont accrédités auprès de lui (le Président) ». Par

ailleurs, l'article 8 de la loi du 16 juillet 1875 mentionne :

« Le Président négocie et ratifie les traités ».

Dans la Constitution allemande, on ne parle pas de « ratification ». Le traité de Versailles a cependant été ratifié par le Président Ebert.

Ce droit du Président n'a de valeur que pour la forme. Le droit matériel est entre les mains du pouvoir législatif et dans certains cas particuliers dans les mains du Conseil des ministres.

Le paragraphe 3 de l'article 45 de la Constitution dit : « Les accords et traités avec des Etats étrangers, qui ont trait à des lois du Reich, nécessitent l'assentiment du Reichstag ».

Ce contrôle ne s'applique pas aux accords de moindre importance, concernant les affaires d'administration ni aux contrats politiques secrets.

Ces derniers traités doivent cependant être soumis au *contreseing* du cabinet ou du ministre compétent, pour éviter que le Président ne s'engage dans une voie dangereuse.

La Constitution française prévoit, dans l'article 8 de la loi du 16 juillet 1875 :

Le Président « donne connaissance aux Chambres » des traités « aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'Etat le permettent ».

La Constitution allemande, avons-nous dit, ne prévoit le contrôle du Reichstag que pour les traités qui touchent aux lois. Elle ne parle pas des autres traités, ce qui veut dire que les traités secrets sont prévus.

Lors de l'étude de la Constitution, le projet du Gouvernement et celui de la Commission d'étude avaient envisagé comme dernier paragraphe de l'article sur les traités, le texte suivant : « Dès qu'une ligue des nations, ayant pour but l'exclusion des traités secrets, sera formée, tous les accords passés avec cette ligue devront recevoir l'approbation du Reichstag ». Ce projet fut repoussé. Il était particulièrement soutenu par les socialistes, qui avaient inscrit dans le programme de la Révolution : Suppression des traités secrets. La droite et le centre furent d'avis que l'Allemagne ne pouvait exclure les traités secrets tant que les autres nations n'en feraient pas autant.

Les décisions les plus importantes dans les rapports entre pays sont : la déclaration de guerre et la signature de la paix.

« La décision de la guerre et la signature de la paix sont décidées par une loi » (art. 45, par. 2).

Une déclaration de guerre de l'Allemagne ne pourrait avoir lieu qu'avec l'assentiment du Reichstag. Le Président aurait à publier et à promulguer la loi.

Un cas particulier pourrait se produire si le Président ne voulait pas de la guerre qu'aurait voté le Reichstag. Le Président du Reichstag pourrait en appeler au peuple qui déciderait.

De même, un Président belliqueux, que le Reichstag aurait refusé de suivre, pourrait consulter le peuple pour savoir s'il désire la guerre.

En cas de désaccord entre le Président et le Reichstag, il

est à rappeler qu'aucun régiment ne peut se mettre en mouvement sans la décision du Président.

En France, il en est de même (art. 9 de la loi du 16 juillet 1875) : « Le Président de la République ne peut déclarer la guerre sans l'assentiment préalable des deux Chambres ».

Dans une démocratie, il est nécessaire que d'aussi graves décisions reposent seulement dans les mains des représentants du peuple.

Par contre, dans le cas d'une agression soudaine, le Président a les mains libres. Il dispose de la force armée et peut donc s'en servir pour s'opposer à une agression ennemie. Quand la déclaration de guerre vient d'une autre puissance, le pays attaqué se trouve de ce fait en état de guerre.

En somme dans la politique extérieure, le Président peut exercer de façon très large son initiative et son influence.

Sans compter qu'une visite, un mot par hasard, une pression de mains d'un chef d'Etat, peuvent avoir une grande portée sur le terrain très délicat de la politique internationale. Les entretiens d'où sortent les décisions importantes, sont le plus souvent privés et dépendent de la force de celui qui les dirige.

Le Président doit cependant suivre la politique du cabinet et souvent même accepter les directives du Ministère des Affaires étrangères.

Le contreseing ministériel donne une garantie que le Président ne marchera pas contre les intérêts du peuple. Et cependant une garantie complète n'existe pas à ce sujet.

Il est facile au Président de mettre le pouvoir législatif devant des faits accomplis, par suite de l'influence personnelle qu'il exerce sur les ressorts diplomatiques.

Au cas de tension entre deux peuples, le Président peut, par son attitude personnelle, rendre la situation encore plus critique et rendre inévitable une déclaration de guerre.

Le Président jouit donc, dans ce domaine, de droits considérables. Les obstacles que la Constitution a prévus pour limiter ces pouvoirs sont restreints.

C'est un point où la démocratie a beaucoup d'analogie avec la royauté.

4) *Le Président du Reich exerce le droit de grâce.* — L'article 49 de la Constitution accorde au Président le droit de grâce : « Le Président du Reich exerce le droit de grâce au nom du Reich. Les amnisties doivent être prescrites par une loi ».

Il en est de même en France (art. 3 du 25 février 1875).

Le Président du Reich exerce le droit de grâce en accord avec les Gouvernements des Etats du Reich.

Le droit de grâce est employé pour atténuer les rigueurs inévitables des jugements et pour aviver l'effet moral de la condamnation. Elle appartient d'après sa nature aux fonctions du Président, car elle influence la condamnation et non le jugement. Elle est de nature purement exécutive.

L'amnistie est, par contre, de nature générale. Elle lève non seulement la peine de condamnation, mais aussi la sentence ; elle s'applique à des cas généraux. L'amnistie

s'immiscer donc dans le jugement et peut atteindre aux lois.

Il est logique qu'elle soit l'affaire du Parlement. Esmein a défini la « grâce » et l'« amnistie » de la façon suivante : « La grâce est un acte du pouvoir exécutif qui fait remise totale et partielle à un condamné, on lui accorde la commutation en une autre peine d'une peine légalement et régulièrement prononcée contre lui. Elle laisse d'ailleurs subsister la condamnation elle-même et, en principe, les incapacités ou déchéances, qui pourraient en résulter, au détriment du condamné, comme peines accessoires dérivant de la peine principale. Elle se présente comme une mesure individuelle ».

« L'amnistie est une mesure beaucoup plus énergique qui efface juridiquement les infractions commises. Sans abroger la loi pénale qui frappait ces actions d'une peine, elle la rend rétroactivement inapplicable et abolit toutes les conséquences qu'elle avait pu produire. L'amnistie apparaît comme une mesure générale, visant non telle personne déterminée, mais telle ou telle catégorie d'infractions commises dans certaines circonstances ou dans un laps de temps déterminé ».

Le droit de grâce exige le contreseing ministériel pour permettre au Parlement un contrôle suffisant et éviter des abus.

Dans la pratique, le ministre signe en bloc les listes qui lui sont soumises par le ministre de la justice.

L'Allemagne n'a pas, comme la France, un bureau des grâces, qui examine les demandes présentées au Président.

B. Attributions législatives

- 1) Promulgation et publication de la loi.
- 2) Droit de Veto et de Référendum.

1) *Promulgation et publication de la loi.* — L'article 70 de la Constitution allemande spécifie que le Président du Reich promulgue les lois et les fait publier, dans un délai de deux mois, au *Journal officiel du Reich*.

Esmein dans « les Eléments » a ainsi défini la promulgation :

« La promulgation est l'acte par lequel le chef du pouvoir exécutif déclare exécutoire une loi, régulièrement votée par le Corps législatif et donne aux agents publics l'ordre de veiller à son exécution et d'y prêter main-forte au besoin ».

Le délai de deux mois commence à courir à partir du jour, où le texte a quitté le Reichstag et non à dater de la promulgation. Le Président pourrait, en effet, dans ce dernier cas, retarder indéfiniment la publication de la loi.

La forme de la publication de la loi est la suivante :
« Le Reichstag a décrété la loi suivante, qui est ici publiée avec l'assentiment du Conseil d'Empire ».

TEXTE

Signature du Président et du Chancelier ou d'un Ministre.

La publication d'une loi peut être retardée de deux mois, à la demande d'un tiers des membres du Reichstag.

Toutefois le Président peut passer sur cette exigence quand le Reichstag et le Reichsrat ont décidé par un vote avec majorité, que la publication de la loi est urgente (art. 72).

Les lois promulguées et publiées entrent en vigueur le quatorzième jour après la publication au *Journal officiel*, quand une date fixe n'est pas déterminée dans la loi.

La Constitution française prévoit des délais plus courts pour la publication des lois. Dans la loi du 25 février 1875, paragraphe 3, il est dit : « Le Président promulgue les lois, lorsqu'elles ont été votées par les deux Chambres ».

La loi du 16 juillet 1875, article 7, fut plus précise :

« Le Président de la République promulgue les lois dans le mois qui suit la transmission au Gouvernement de la loi définitivement adoptée. Il doit promulguer dans les trois jours les lois, dont la promulgation, par un vote exprès dans l'une et l'autre Chambre, aura été déclarée urgente ».

Que se passerait-il si le Président se refusait à promulguer et à publier une loi ? Dans ce cas, l'article 59 de la Constitution prévoit que le Conseil d'Empire est autorisé à traduire le Président devant la Haute Cour de justice pour avoir violé la Constitution.

2) *Droit de Vêto et de Référendum.* — Il existe également pour le Président des moyens légaux de retarder la publication d'une loi et éventuellement de provoquer une nouvelle décision.

D'après l'article 73 de la Constitution, le Président peut,

avant la publication, soumettre une loi votée par le Reichstag à l'approbation du peuple, et cela dans le mois où la publication doit avoir lieu.

Si le peuple approuve la décision du Reichstag, le Président est obligé de promulguer et de publier la loi.

Dans la Constitution française une autre possibilité est prévue. Le Président peut, au cours du délai prescrit, renvoyer la loi devant la Chambre, avec un message motivé et exiger une nouvelle délibération qui ne peut être refusée (art. 7 de la loi du 16 juillet 1875).

Le droit pour le Président du Reich de provoquer un référendum est un des plus forts appuis de sa position, car bien que n'étant pas un veto, il laisse la décision au peuple.

La Constitution allemande prévoit une série d'autres décisions pour le référendum et son application. Ainsi d'après l'article 73, paragraphe 2, le Président est non seulement autorisé, mais *contraint* de présenter une loi à l'approbation du peuple, quand un tiers du Reichstag a demandé que la promulgation de la loi soit suspendue et qu'un vingtième des votants (du peuple) exige qu'il soit fait appel à un référendum populaire.

Pour certaines catégories de lois, le Président est seul autorisé à demander le référendum (pour les lois sur le budget, les impôts et les salaires), article 73, paragraphe 4.

Le Président intervient également, si aucun accord n'a été obtenu entre le Reichstag et le Reichsrat.

Le Reichsrat est l'organisme de liaison entre le Reich et les divers Etats. Il est composé de représentants du Reich

et des Etats ; chaque Etat a un représentant par un million d'habitants.

Les lois sont soumises au Reichsrat avant d'être présentées au Reichstag. Le Reichsrat ne peut que formuler son avis et le point de vue des divers Etats.

Il peut également demander la promulgation d'une loi dans un délai plus court que les délais normaux.

Le Reichsrat propose également de nouvelles lois.

Le Conseil d'Empire (Reichsrat) peut faire une objection contre une loi votée par le Reichstag et il peut exiger une transformation (art. 34). Si aucun accord n'intervient, le Président peut, au bout de trois mois, ordonner un référendum.

Dans le cas où le Reichstag s'est prononcé, par les deux tiers de voix contre les objections du Conseil d'Empire, le Président est obligé de publier, dans un délai de trois mois, la loi telle que l'a conçue le Reichstag ou ordonner un référendum.

En résumé, le Président du Reich possède pour la législation une série de droits importants, dont ne jouit pas le Président français.

La Constitution française ne prévoit pas le droit de veto contre une loi ou un référendum. Le pouvoir exécutif français est en infériorité sur le législatif.

· C. *Pouvoirs du Président contre le Reichstag*

1) Convocation. Ajournement. Clôture. Dissolution.

Convocation. Ajournement. Clôture. — « Le Reichstag se réunit chaque année le premier mercredi de novembre au siège du Gouvernement du Reich. Le Président du Reichstag doit le convoquer plus tôt si la demande en est faite par le Président du Reich ou par le tiers au moins des membres du Reichstag » (art. 24).

Autrefois le Kaiser ou son représentant assistaient à la séance d'ouverture du Reichstag, où était lu le discours du Trône.

Le Président du Reich n'assiste pas à la séance d'inauguration.

Par contre il n'a pas le droit, comme le Président français, d'ajourner le Reichstag ou de clôturer les sessions.

Dissolution. — *Son droit le plus important est de pouvoir dissoudre le Reichstag* (art. 25). Le Président du Reich peut prendre cette décision de son plein gré et sans donner de motifs au Reichstag. Aucune restriction n'est prévue dans ce sens, sinon que la dissolution ne peut être qu'une fois prononcée pour le même motif.

Le Kaiser devait avoir l'assentiment des États (Bundesrat) pour dissoudre le Reichstag.

Actuellement l'ordre de dissolution doit avoir le contreseing

du Chancelier et du Ministre de l'Intérieur. Or ces ministres sont eux-mêmes membres du Reichstag et ils jouissent de la confiance que leur a voté le Parlement.

On peut donc se demander si le droit du Président n'est pas rendu illusoire par le contreseing (1) ?

Non, car le Président peut congédier les ministres et nommer un Chancelier, prêt au contreseing.

Le Reichstag se trouve dissous avant qu'un vote de méfiance ait pu être présenté contre le Chancelier.

La nouvelle élection doit avoir lieu au soixantième jour après la dissolution.

Le Président français a les mêmes droits, mais il doit avoir l'assentiment du Sénat. Après la dissolution, le collège électoral se réunit au plus tard avant la fin du deuxième mois. Dix jours après la fin des élections, la Chambre doit avoir sa première séance.

Esmein dans les « *Eléments de droit constitutionnel français et comparé* », écrit : « Il n'en est pas moins vrai que par la nécessité de l'approbation du Sénat, le droit de dissolution a perdu beaucoup de sa force. Ce rouage essentiel du gouvernement parlementaire, qui a pour but d'assurer à l'égard de la Chambre des députés l'indépendance constitutionnelle du pouvoir exécutif, court grand risque de se rouiller chez nous ».

Ce n'est qu'à la dernière extrémité que le Sénat après les événements du 16 mai 1877 autoriserait une dissolution, à

(1) Voir détails complémentaires dans le chapitre suivant.

moins qu'elle ne fut désirée par la Chambre des députés elle-même. Esmein (page 676).

En 1877, Mac-Mahon avait dissous la Chambre, mais les nouvelles élections avaient redonné la même majorité.

Le droit de dissolution du Parlement est donc relativement fictif, en France. Il n'en est pas de même en Allemagne, où il constitue le pouvoir le plus important du Président.

Le Président du Reich use de son droit en complète indépendance. La dissolution est l'appel au peuple pour régler un différend entre le pouvoir exécutif et le législatif.

Ce droit affermit de façon très sérieuse la situation du chef de l'Etat.

2) Initiative pour les lois.

Le Président du Reich n'a aucun droit d'initiative pour les lois. « L'initiative des propositions de lois appartient au Gouvernement d'Empire concurremment avec les membres du Reichstag. Les lois d'Empire sont votées par l'Assemblée d'Empire ».

Par le Gouvernement du Reich on n'entend pas le Président, mais le Chancelier et les ministres du Reich (art. 52).

Le Président français a le droit d'initiative exercé en commun avec les membres de la Chambre (loi du 25 février 1875, paragraphe 3). Il emploie ce droit sous la forme d'un décret portant le nom de projet de loi.

3) Messages.

Si le Président a le droit de proposer des lois, comme le

prévoit la Constitution française, il devait logiquement avoir le droit de les légitimer personnellement devant le Corps législatif. Ce droit n'est cependant pas accordé au Président français, qui ne doit prendre la parole devant aucune des Chambres.

L'article 6 de la loi du 16 juillet 1874 a fixé :

« Le Président communique avec les Chambres par des messages, qui sont lus à la tribune par un ministre ».

Ces messages doivent être approuvés par un ministre. Ce ministre, qui lit l'adresse, n'est pas seulement un porte-parole ; il engage la responsabilité entière du Ministère.

La Constitution allemande n'indique pas si le Président peut assister aux séances du Reichstag et y prendre la parole. D'après l'article 33.

« Le Chancelier, les ministres du Reich et les commissaires désignés par eux ont leur entrée aux séances du Reichstag et de ses commissions ».

Le Président n'aurait donc le droit d'apparaître au Reichstag qu'une seule fois : lors de la prestation de serment.

La Constitution ne spécifie également pas que le Président peut envoyer des messages au Reichstag.

Une habitude pourrait se créer qui ferait force de loi.

Il est normal qu'une décision de la Constitution ne prévoit pas le droit d'entrée au Reichstag pour le Président. Il est de plus logique de tenir le chef de l'Etat au-dessus des discussions politiques du jour.

4) Renvoi d'une loi pour de nouvelles délibérations.

La Constitution allemande n'envisage pas cette éventualité.

Au contraire l'article 7 de la loi du 16 juillet 1875 de la Constitution française, dit : « Dans le délai fixé pour la promulgation, le Président peut, par un message motivé, demander aux deux Chambres une nouvelle délibération, qui ne peut être refusée ».

Nous avons déjà vu que la Chambre peut confirmer sa première décision et que le Président n'a plus de possibilité d'intervention.

CHAPITRE IV

Les droits du pouvoir législatif à l'égard du Président du Reich Responsabilité du Chef d'Etat. L'importance du contreseing

Dans le début de cet exposé nous avons signalé que le pouvoir exécutif et le législatif étaient appelés à se faire contrepoids.

Nous venons d'étudier les pouvoirs divers et très étendus accordés au Président par la Constitution : droit d'appeler au peuple par un référendum avant de promulguer une loi votée par le Reichstag et surtout le droit de dissoudre le Reichstag lui-même.

De quelle façon le pouvoir législatif pourra-t-il s'opposer au Président du Reich ?

Le pouvoir législatif a le droit de demander au peuple la révocation du chef de l'Etat. Il peut également voter sa mise en accusation.

Dans l'article 43, paragraphe 3, il est dit : « Avant la fin de son mandat le Président du Reich peut, sur la demande du Reichstag, être déposé par un vote populaire. La décision du Reichstag doit réunir une majorité des deux tiers. La décision a pour effet d'empêcher le Président du Reich de

continuer à exercer ses fonctions. Si le vote populaire se prononce contre la déposition, ce rejet équivaut à une nouvelle élection et entraîne comme conséquence la dissolution du Reichstag ».

Le Reichstag a donc la possibilité de demander la déposition du Président, même quand le chef de l'Etat n'a pas manqué à ses devoirs. Cette possibilité oblige le Président à s'occuper des combinaisons de parti politique, plus que sa situation et le désir du peuple ne l'ont prévu. Dans le cas où une nouvelle majorité parlementaire se crée, le Président risque de ne plus plaire. La destitution sera tentée par tous les moyens.

Les auteurs de la Constitution ont de plus prévu la mise en accusation du Président dans le cas de manquement à ses devoirs.

« Le Reichstag est autorisé à mettre en accusation devant la Haute Cour de justice pour l'Empire allemand, le Président d'Empire, le Chancelier d'Empire et les ministres d'Empire pour le motif qu'ils auraient, en se rendant coupables de faute, violé la Constitution ou une loi du Reich ». Pour éviter des abus il est toutefois prescrit que « la proposition de mise en accusation doit être signée par cent membres au moins du Reichstag. Deux tiers du nombre légal des membres doivent être présents et qu'au moins les deux tiers des députés présents se prononcent pour la mise en accusation ».

Responsabilité. — La responsabilité judiciaire est prévue

par le paragraphe 3 de l'article 43. « Le Président ne peut être poursuivi pénalement sans l'assentiment du Reichstag. Par contre le Président peut être condamné comme n'importe quel autre citoyen ».

Pour tous les actes du Président, un ministre prend la responsabilité.

« Tous les actes et décrets du Président, même ceux se rapportant à la force armée, ont besoin pour être valables, d'être contresignés par le Chancelier ou par le ministre compétent. Le contreseing entraîne la responsabilité ».

En France, le contreseing ministériel retire toute la responsabilité au Président.

L'article 12 de la loi du 16 juillet 1875 prescrit cependant des sanctions contre le Président : « Le Président ne peut être mis en accusation que par la Chambre des députés et ne peut être jugé que par le Sénat ».

L'endossement de la responsabilité s'applique également à tous les actes concernant la charge du Président. Les discours doivent être approuvés par les ministres. Cette idée est clairement exprimée dans la Constitution française, article 6 de la loi du 25 février 1875 : « Les ministres sont solidairement responsables devant les Chambres de la politique générale du Gouvernement, et individuellement de leurs actes personnels. Le Président de la République n'est responsable que dans le cas de haute trahison ».

Pendant la discussion de la Constitution allemande, le vœu fut exprimé par les partis politiques de la Droite, qui ne trouvaient pas assez étendus les pouvoirs du Président,

qu'il soit fait dérogation au contreseing pour deux actes : le référendum et la dissolution du Reichstag.

Ces propositions furent repoussées, il en fut de même pour une proposition analogue, concernant le décret sur l'Etat de siège.

Le secrétaire d'Etat Preuss plaida énergiquement en faveur du contreseing.

Dans le chapitre précédent nous avons signalé que l'ordre de dissolution du Reichstag devait être contresigné, mais nous nous sommes contentés d'esquisser la réponse à cette grave question. « Le droit du Président n'est-il pas rendu illusoire par le contreseing ».

Avec le contreseing toujours obligatoire, le Président se verrait dans l'impossibilité d'exercer son droit de dissolution si les partis allemands avaient la forte cohésion des partis de l'ancienne Angleterre, il ne réussirait pas à trouver dans son cabinet un ministre qui consentirait à contresigner la révocation des ministres existants, il serait ainsi tenu de garder ces derniers et se verrait le prisonnier de la majorité du Reichstag.

Heureusement pour l'exécutif, les groupes politiques de l'Allemagne actuelle semblent permettre bien des manœuvres et laisser prévoir des défections.

Le Président trouvera vraisemblablement toujours dans la minorité un Chancelier qui acceptera de contresigner la dissolution du Reichstag.

On peut toutefois se demander si un Président, qui ne rencontrerait aucun appui dans le Parlement, ne se sou-

viendrait pas qu'il est l'élu du peuple et reculerait devant un coup d'Etat pour lequel il dispose de tant de moyens ?

Ce danger paraît d'autant plus grave que, ainsi que nous l'avons indiqué, les princes sont éligibles à la présidence et rééligibles.

Les partis de la Gauche redoutent cette éventualité. C'est une des raisons pour lesquelles on recule la mise en pratique du système et que l'Allemagne possède encore aujourd'hui le Président élu en 1919 par l'Assemblée Nationale.

CONCLUSION

Un jugement définitif sur les pouvoirs du Président du Reich est actuellement impossible. L'Allemagne, avons-nous dit, n'a pas encore mis en pratique l'élection par le peuple prévue par la Constitution de Weimar.

Nul doute que la situation du Président pourra être très forte. Elle dépendra principalement de la majorité obtenue à son élection par le nouveau chef d'Etat.

Un Président appelé au pouvoir par la majorité du peuple se trouvera investi d'une puissance redoutable. Il n'hésitera pas à imposer ses volontés au Reichstag et il sera le plus fort dans les conflits qu'il pourra avoir avec le pouvoir législatif.

Etant le véritable représentant du peuple, les résultats d'un référendum lui seront en effet probablement favorables.

Il en serait autrement avec un Président dont l'élection aurait donné lieu à un ballottage et qui ne s'appuierait que sur une majorité très contestée.

Le Président provisoire actuel, M. Ebert n'a eu l'occasion d'exercer ses pouvoirs que d'une façon incomplète. Sa personnalité a été vivement combattue et il a estimé préférable de paraître le moins possible.

Les différends graves qui ont surgi les mois derniers entre la Bavière et le Reich ont cependant fourni au Président Ebert l'occasion de jouer un rôle important et très délicat.

Il s'agissait d'un Etat en rebellion contre la Constitution allemande. Le Président était donc en droit d'appliquer les pouvoirs étendus que lui confère l'article 48.

L'application brutale de ces mesures aurait menacé de rompre l'unité du Reich. Le Président préféra donc faire intervenir la diplomatie plutôt que la force.

L'élection du Président n'est pas encore fixée. Elle donnera lieu à une lutte très vive entre les partis de la Gauche qui redoutent la mise en pratique du système prévu et les partis de la Droite qui feront un effort considérable pour faire élire une personnalité connue par ses attachements à l'ancien régime.

Pour juger les événements futurs de l'Allemagne, on ne saurait oublier que la Constitution de Weimar a créé une présidence qui rappelle en bien des points la monarchie ?

On peut se demander si cette nouvelle Constitution fonde vraiment une République ou bien un Empire ?

Elle présente en apparence dans la forme, tous les caractères du régime républicain : suffrage universel, égal, secret, suffrage de l'homme et de la femme. L'élection y joue un rôle plus important que dans tous les autres pays considérés comme les plus libres. L'électeur anglais, par exemple, ne peut élire qu'un représentant qui prendra les décisions.

La nouvelle Constitution a multiplié les applications du Gouvernement direct, le référendum étant appliqué à la Constitution et à toutes les lois.

Le régime parlementaire si combattu avant la guerre par les auteurs allemands a succédé au pouvoir absolu. Le

Chancelier et les ministres du Reich ont besoin pour l'exercice de leurs fonctions, de la confiance du Reichstag. Chacun d'eux doit se retirer lorsque le Reichstag lui refuse sa confiance par un vote exprès.

L'éducation politique du peuple allemand jusqu'ici si peu avancée lui permettra-t-elle de faire un bon usage du vote populaire. Que fera de sa liberté ce peuple habitué à être commandé et à obéir sans discuter et qui aime à être gouverné ?

La Constitution de Weimar a achevé l'unité allemande que Bismark avait poursuivi « par le fer et par le feu ». Les Etats ont perdu leurs pouvoirs au profit du Reich qui possède maintenant des pouvoirs redoutables au point de vue législatif, militaire et international.

Le Président délégué par la nation auprès du Reichstag pour le contrôler, ne sera-t-il pas trop puissant et ne risque-t-on pas de le voir abuser de ses pouvoirs au détriment de la liberté et de la démocratie elle-même ? On ne peut actuellement que poser ces questions en attendant que l'avenir nous renseigne.

Vu et permis d'imprimer :

*Le Recteur
de l'Académie de Paris,*

APPELL.

Vu :

Le Doyen,
F. LARNAUDE.

Vu :

Le Président de la Thèse,
E. CHAVEGRIN.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages.
CHAPITRE PREMIER. — Principes directeurs suivant lesquels la Constitution de Weimar a créé la présidence du Reich. Les caractéristiques de la présidence par l'élection du peuple.	5
CHAPITRE II. — Mode d'élection du Président du Reich . .	12
L'entrée en fonctions	17
CHAPITRE III. — Le pouvoir exécutif et le législatif en présence	20
Les fonctions du Président.	21
a) Attributions exécutives.	21
b) Attributions législatives	31
c) L'action du Président sur le Reichstag.	35
L'importance du droit de dissolution.	35
CHAPITRE IV. — Les droits du pouvoir législatif à l'égard du Président du Reich. Responsabilité du Chef d'Etat. L'importance du contreseing.	40
CONCLUSION.	45

